

Н. Г. Клименко,
к. держ. упр., доцент кафедри національної безпеки,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ, ТЕРИТОРІЙ, НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ТА МАЙНА ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

N. Klimenko,
candidate of sciences from public administration, associate professor of department
of national safety National academy of public administration the President of Ukraine

ADMINISTRATIVE SERVICES ARE IN THE FIELD OF PROTECTING OF POPULATION,
TERRITORIES, NATURAL ENVIRONMENT AND PROPERTY, FROM EXTRAORDINARY
SITUATIONS

Досліджено поняття "адміністративна послуга" у вітчизняному законодавстві. Визначено адміністративні послуги у сфері захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій в Україні та основні законодавчі акти, якими регулюється їх надання.

Investigational concept "administrative favour" in a domestic legislation. Certainly administrative services in the field of protecting of population, territories, natural environment and property, from extraordinary situations in Ukraine and basic legislative acts which are regulate their grant.

*Ключові слова: адміністративна послуга, державне управління, надзвичайна ситуація.
Key words: administrative favour, public administration, extraordinary situation.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасне розуміння соціального призначення держави, за яких пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій — надання публічних послуг, є змістом сервісної концепції державного управління [5, с. 523—525]. За такої концепції надання послуг є ключовою функцією держави, спрямованою на задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням. На жаль, сьогодні в Україні відносини між особою та державою, яку представляють державні службовці державних органів та їх апарату, уповноважені щодо практичного виконання завдань і функцій держави, не відповідає концепції служіння громадянському суспільству. Це однаковою мірою стосується як економічної, соціальної та гуманітарної сфер, так і сфери забезпечення національної безпеки.

У сучасних умовах захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій різного характеру та масштабу (далі — НС), реагування на них з метою попередження виникнення, мінімізації збитків та ліквідації наслідків належить до найважливіших функцій держави щодо забезпечення національної безпеки країни. Надання адміністративних послуг у цій сфері має певні особливості через специфічність державного управління у цій галузі. Ця специфічність обумовлена неможливістю досягнення абсолютної безпеки і необхідністю спрямування управлінської діяльності на запобігання виникненню НС та ліквідації їх негативних наслідків.

Актуальність наукової публікації зумовлюється необхідністю запровадження змін пріоритетів у відносинах між владою та громадянами з регламен-

тації та контролю діяльності суспільства до надання якісних послуг.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

Сучасними вітчизняними науковцями, серед яких зокрема В. Авер'янов, І. Колішuko, В. Тимошук [1, 4], адміністративні послуги досліджуються з точки зору адміністративного права. При цьому науковці зосереджують увагу на юридичних аспектах та на адміністративній процедурі їх надання. Але дослідженню адміністративних послуг у окремих галузях, зокрема у сфері захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС, не приділяється достатньої уваги.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження змісту поняття "адміністративна послуга" у вітчизняному законодавстві та визначення послуг, що надаються у сфері захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС в Україні і належать до адміністративних.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг визначаються Законом України "Про адміністративні послуги". Адміністративна послуга [7] є результатом здійснення владних повноважень органом виконавчої влади, іншим державний орган, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги (далі — суб'єкт надання адміністративних послуг) за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованим на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Отже, при віднесенні тієї чи іншої послуги до адміністративної необхідно визначити наявність (або відсутність) низки критеріїв, серед яких наявність владних повноважень у суб'єкта надання послуги, заявного принципу звернення, а також ухвалення рішення індивідуальної дії, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків юридичної або фізичної особи відповідно до закону.

Слід також зазначити, що підстави для одержання адміністративної послуги; суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання такої послуги; платність або безоплатність її надання; граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги встановлюються виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг. Перелік адміністративних послуг також визначається законом.

Фізична особа, у тому числі фізична особа — підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом. Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, — за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта.

Законом [7] забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом.

Також слід зазначити, що суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

Згідно із Законом [7] плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься фізичною або юридичною особою одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо) і зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення.

Вищезазначені норми спрямовані на унеможливлення подрібнення адміністративних послуг на етапи із встановлення окремої оплати на кожному з них, нав'язування додаткових платних послуг (консультування, надання бланків заяв, видачі довідок тощо) під час надання послуг, вимагання документів або інформації (у вигляді довідок, витягів тощо), яка є у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг, а також будь-яких додаткових документів, подання яких для отримання адміністративної послуги не передбачено законом.

Крім того, Закон [7] містить норму щодо забезпечення припинення надання адміністративних послуг підприємствами, установами, організаціями. Адже підприємства, установи, організації не належать до суб'єктів надання адміністративних послуг, оскільки не мають владних повноважень.

Суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки [8], а у разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, — органом, якому вона підпорядковується.

Інформаційна картка адміністративної послуги повинна містити інформацію про суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту); перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби — інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; строк надання адміністративної послуги; результат надання адміністративної послуги; можливі способи отримання відповіді (результату); акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги. Зазначена картка розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень [7].

Технологічна картка адміністративної послуги повинна містити інформацію про порядок надання адміністративної послуги. У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; відповідальна посадова особа; структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); строки виконання етапів (дії, рішення) [7].

Також слід зазначити, що Закон [7] передбачає, що адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні, забезпечується надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет.

Центр надання адміністративних послуг [7] є постійно діючим робочим органом або структурним підрозділом виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до адміністратора — посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

При цьому для реалізації принципу "єдиного вікна" з метою мінімізації залучення суб'єктів звернення до отримання погоджень інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, необхідних для отримання послуги, Закон надає адміністратору право погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування та отримувати їх висновки, а також посвідчувати власним підписом та печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, які необхідні для надання адміністративної послуги.

Аналіз Закону дозволяє дійти висновку, що він спрямований на спрощення процедури отримання адміністративних послуг суб'єктами звернення та усунення проявів корупції у цій сфері. Оскільки створення центрів надання адміністративних послуг та запровадження надання таких послуг через мережу Інтернет усуває корупційні ризики, що виникають під час безпосереднього звернення юридичних та фізичних осіб до суб'єкта надання адміністративних послуг.

Сьогодні враховуючи основні критерії, за якими можна визначити належність послуг до адміністративних, до таких послуг у сфері захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС можна віднести послуги, надання яких передбачено Кодексом цивільного захисту України [6] та Законом України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [9]. На нашу думку, до таких адміністративних послуг належать:

— видача свідоцтв (дублікатів, переоформлення) про атестацію аварійно-рятувальної служби, служби медицини катастроф;

— реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки;

— видача ліцензії (дубліката, копії, переоформлення, анулювання за заявою ліцензіата) на провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення.

Суб'єктами надання послуг з видачі свідоцтв Кодексом цивільного захисту визначено центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

Декларація відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки подається суб'єктом господарювання до державного адміністратора або центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки (дозвільного органу) [6].

Ліцензування господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення віднесено до повноважень центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки [9].

Кодекс цивільного захисту України та Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" встановлюють заявний принцип звернення за такими послугами та передбачають прийняття рішення суб'єктами надання послуг про їх надання або відмову у наданні (наявність владних повноважень). У підсумку суб'єкт звернення отримує рішення, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків юридичної (фізичної особи) відповідно до закону у вигляді ліцензії (дубліката, копії, переоформлення, анулювання за заявою ліцензіата), свідоцтва (дубліката переоформлення), примірника декларації з відміткою про дату і номер її реєстрації або ж у вигляді відмови у їх наданні.

Відповідно до Указу Президента України від 16.01.2013 № 20 "Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій" [2] реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невинного характеру, а також гідрометеорологічної діяльності забезпечує Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі — ДСНС України). Зазначеним положенням до основних її завдань, зокрема, віднесено здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки, цивільного захисту, за діяльністю аварійно-рятувальних служб, здійснення відповідно до законодавства ліцензування господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення, а також забезпечення надання у передбачених законодавством випадках платних послуг [2].

Перелік платних послуг, що можуть надаватися підрозділами ДСНС України затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.02.2012 № 110 "Деякі питання надання підрозділами Державної служби з надзвичайних ситуацій платних послуг". До цих послуг належить проведення експертизи причин виникнення пожежі та стану пожежної безпеки приладів, обладнання та продукції; розроблення проектів інженерно-технічних рішень щодо здійснення протипожежних заходів, запобігання аваріям та мінімізації їх наслідків, проведення розрахунків, пов'язаних із системами протипожежного захисту будівель і споруд, визначення шляхів евакуації, категорій виробництва стосовно вибухопожежної та пожежної безпеки; проведення випробувань з метою визначення показників пожежної безпеки речовин, матеріалів, виробів та будівельних конструкцій, а також випробувань продукції протипожежного призначення на відповідність установленим вимогам пожежної безпеки; проведення випробувань з метою визначення вогнегасних і вогнезахисних властивостей вогнезахисних засобів і речовин, а також оброблених ними виробів, матеріалів та конструкцій; проведення перевірки технічного стану систем автоматичного пожежогасіння, пожежної сигналізації, димовидалення та інших автоматичних систем протипожежного захисту [3].

При цьому слід зазначити, що Законом України "Про адміністративні послуги" встановлено, що суб'єкт надання адміністративних послуг (у даному випадку ДСНС України) не може надавати інші платні послуги, не передбачені законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання. Отже з прийняттям Верховною Радою України розробленого на виконання Закону України "Про адміністративні послуги" Мінекономрозвитку проекту Закону України "Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання" перед суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС постане питання врегулювання на законодавчому рівні надання інших платних послуг, які не увійшли до вищезазначеного закону, оскільки за своїм змістом не належать до адміністративних.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Зміст поняття адміністративної послуги та вимоги до їх надання в Україні встановлені окремим законом. До адміністративних послуг у сфері захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС доцільно віднести видачу свідоцтв (дублікатів, переоформлення) про атестацію аварійно-рятувальної служби, служби медицини катастроф; реєстрацію декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства за питань пожежної безпеки; видачу ліцензії (дубліката, копії, переоформлення, анулювання за заявою ліцензіата) на провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення. Повноваження суб'єктів надання вищезазначених адміністративних послуг та надання самих послуг у цій сфері регламентуються Кодексом цивільного захисту України та Законом України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності".

Дослідження адміністративних послуг у сфері захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС і законодавчих актів, якими регламентується їх надання та повноваження суб'єктів, що надають такі послуги, дозволяє зробити висновок, що після прийняття Закону України "Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання" діяльність суб'єктів надання зазначених послуг потребуватиме подальшого унормування, а отже наукові дослідження у цій сфері залишатимуться актуальними і надалі.

Література:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с.
2. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: указ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/20/2013/print1382533239434673>
3. Деякі питання надання підрозділами Державної служби з надзвичайних ситуацій платних послуг: постановою Кабінету Міністрів України від 20.02.2012 р. № 110 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/110-2012-%D0%BF/print1389885662665221>
4. Науково-практичний коментар до Закону України "Про адміністративні послуги" / за заг. ред. В.П. Тимошука. — К.: ФОП Москаленко О.М. — 392 с.
5. Петровський П. Сервісна концепція державного управління // П. Петровський // Енциклопедія дер-

жавного управління [Текст]: у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. — К.: НАДУ, 2011. — Том 8: Публічне врядування / наук. ред. колегія: В. С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 523—525.

6. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print1382533239434673>

7. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/print1382533239434673>

8. Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, які надаються Державною службою України з надзвичайних ситуацій: наказ ДСНС України від 11.10.2013 р. № 651 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/2013/10/16/651.pdf>

9. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1775-14/print1389885662665221>

References:

1. Tymoschuk, V.P. (2003), *Administrativna protsedura ta administrativni posluhy. Zarubizhnyj dosvid i propozyicii dlia Ukrainy* [Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and suggestions is for Ukraine], Fakt, Kyiv, Ukraine.
2. Decree of the President of Ukraine (16.01.2013) № 20/2013 "Some questions of Government service of Ukraine are from extraordinary situations", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/20/2013/print1382533239434673> (Accessed 30 May 2014).
3. Decision of Cabinet Ministers Ukraine (20.02.2012) № 110 "Some questions of grant of Government service subsections are from the extraordinary situations of requiring payment services", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/110-2012-%D0%BF/print1389885662665221> (Accessed 30 May 2014).
4. Tymoschuk, V.P. *Naukovo-praktychnyj komentar do Zakonu Ukrainy "Pro administrativni posluhy"* [Scientific and practical comment to the Law of Ukraine "On administrative services"], FOP Moskalenko O.M., Kyiv, Ukraine.
5. Petrovs'kyj, P. (2011), *Servisna kontseptsiiia derzhavnoho upravlinnia* [Service concept of governance], *Natsional'na akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, L'viv, Ukraine.
6. The Law of Ukraine "There is a code of civil defence of Ukraine" (02.10.2012) № 5403-VI, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print1382533239434673> (Accessed 30 May 2014).
7. The Law of Ukraine "About administrative services" (06.09.2012) № 5203-VI, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/print1382533239434673> (Accessed 30 May 2014).
8. An order of Government service of Ukraine is from extraordinary situations "About claim of informative and technological cards of administrative services, which are given Government service of Ukraine from extraordinary situations" (11.10.2013) № 651, available at: <http://www.mns.gov.ua/files/2013/10/16/651.pdf> (Accessed 30 May 2014).
9. The Law of Ukraine "About licensing of certain types of economic activity" (01.06.2000) № 1775-III, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1775-14/print1389885662665221> (Accessed 30 May 2014).

Стаття надійшла до редакції 20.03.2014 р.